



A exigibilidade do direito à educação básica no Brasil: estado da arte das teses e dissertações de 1988 a 2018

*The demand of the right to basic education in Brazil:
“state of art” of theses and dissertations from 1988 to 2018*

*L'exigence du droit à l'éducation de base au Brésil:
état de l'art dans des thèses de master et doctorat de 1988 à 2018*

Aline de Barros Vidal Gonçalves¹
Universidade Federal do Paraná

Adriana A. Dragone Silveira²
Universidade Federal do Paraná

Resumo: Este artigo apresenta um mapeamento da produção do conhecimento científico sobre a exigibilidade do direito à educação básica em teses de doutorado e em dissertações de mestrado, no período de 1988 a 2018, disponíveis no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. A metodologia utilizada, chamada Estado da Arte, permitiu, além do mapeamento, a contextualização e a problematização do que foi produzido sobre o tema. Foram analisados 73 trabalhos em cinco grupos temáticos. Os resultados apontam para um aumento da produção sobre o tema. Ressalta-se que a etapa da Educação Infantil é o assunto mais recorrente analisado nas produções, e o Ministério Público, a instituição que mais se destaca na atuação para a garantia do direito à educação.

Palavras-chave: Direito à educação. Exigibilidade. Judicialização da educação. Estado da arte. Políticas educacionais.

Abstract: This article presents a mapping of the scientific knowledge productions about the demand of the right to basic education in doctoral's theses and in master's dissertations, from 1988 to 2018, available at the Bank of Theses and Dissertations of the Coordination for the Improvement of Personnel of Level Superior - Capes. The methodology, called “State of Art”, allowed, in addition to mapping, the contextualization and problematization of what was produced on the subject. 73 papers were analyzed in five thematic groups. The results point to an increase in production on the subject. It is noteworthy that the stage of Early Childhood Education is the most recurrent subject analyzed in the productions, and the Public Prosecutor's Office, the institution that stands out the most in the performance to guarantee the right to education.

Keywords: Right to education. Demand. Judicialization of education. State of art. Educational policies.

¹ Mestra e doutoranda em educação pela Universidade Federal do Paraná. *E-mail:* alinevidal.ufpr@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4766942239090537>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-4876-3296>.

² Doutora em educação pela Universidade de São Paulo. Professora da Universidade Federal do Paraná. *E-mail:* adrianadragonesilveira@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8297889011471333>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-6022-627X>.

Résumé: Cet article présente un panorama de la recherche sur l'exigibilité du droit à l'éducation de base dans les thèses de master et de doctorat, de 1988 à 2018, disponible à la Banque des thèses de la Coordination pour l'amélioration du personnel de l'enseignement supérieur - Capes. La méthode de l'état de l'art a permis la contextualisation et la problématisation de ce qui était écrit sur le thème. 73 articles ont été analysés dans cinq groupes thématiques. Les résultats indiquent une augmentation de la production sur le sujet. L'éducation de la petite enfance est le thème le plus récurrent analysé dans les recherches et le Ministère Public est l'institution qui se démarque le plus pour garantir le droit à l'éducation.

Mots clés: Droit à l'éducation. Responsabilité. Judiciarisation de l'éducation. État de l'art. Politiques éducatives.

Recebido em: 17 de dezembro de 2020.

Aceito em: 14 de abril de 2021.

Introdução

Nas últimas três décadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que inseriu a educação como o primeiro dos direitos sociais, direito de todos e dever do Estado, bem como detalhou no texto constitucional o direito à educação com princípios, deveres do Estado, divisão de responsabilidade entre os entes federados e formas de financiamento, houve avanços na garantia do direito à educação com a efetivação de políticas para expandir principalmente o acesso às etapas da educação básica. Neste período, também houve um processo de expansão do direito em termos de declaração, por exemplo, com a ampliação da obrigatoriedade de ensino dos 4-17 anos com a Emenda Constitucional (EC) 59 de 2009, ampliação de toda a educação básica como dever do Estado em assegurar aos educandos programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência saúde e ampliação da atuação da União para com a educação com o Fundeb (EC 53 de 2006). Além disso, com a EC 108 de 2020 que torna o Fundeb permanente, aumenta-se o percentual de complementação da União e inclui o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência para garantir o padrão mínimo de qualidade, como uma das funções da União.

Saliente-se que a CF/88 deu um “salto de qualidade” com relação à legislação anterior em termos de conteúdo do direito, mas também ampliando e aperfeiçoando os instrumentos jurídicos e as instituições do sistema de justiça que poderão ser utilizados para a exigibilidade do direito à educação. Um dos pontos relevantes disciplinados pela CF/88 é a educação como direito público subjetivo, pois este se configura como um

“instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal” (DUARTE, 2004, p. 13), permitindo ao cidadão sua plena exigibilidade em caso de lesão ao direito.

Nesse sentido, quando há comprometimento da eficácia dos direitos devido à omissão ou insuficiência de políticas públicas, o cidadão pode exigí-lo. A omissão ou insuficiência do Estado, somada à conscientização e à expectativa dos cidadãos tanto quanto aos direitos declarados como ao fortalecimento das instituições do Sistema de Justiça, como a Defensoria Pública (DP) e o Ministério Público (MP), resultam em um “ambiente favorável à utilização do sistema de justiça como uma arena institucional eficiente na garantia de direitos sociais como saúde, educação, assistência, habitação, saneamento, etc.” (OLIVEIRA, 2019, p. 19).

Desta forma, a exigibilidade do direito à educação desde a CF/88, por meio das estruturas judiciais, tem sido cada vez mais utilizada para garantir a efetivação dos direitos educacionais, bem como questionar o poder público na formulação e a implementação de políticas públicas para a sua concretização. Assim, uma nova área de pesquisa também veio se desenvolvendo neste período, na investigação entre o direito à educação e a reivindicação deste direito por meio de instituições relacionadas ao judiciário.

A publicação de 2001 organizada por Wittmann e Gracindo (2001), sobre o estado da arte de políticas e gestão da educação no Brasil no período de 1991 a 1997, traz um capítulo específico sobre direito à educação e legislação do ensino escrito por Machado e Oliveira (2001) que evidenciava naquele período a pouca tradição deste tipo de pesquisa no Brasil, principalmente quanto ao elemento jurisprudencial, quando comparado aos Estados Unidos e Argentina. Os autores encontraram 7 trabalhos referentes à subcategoria “verificação da lei e impacto da jurisprudência”.

Todavia, cabe ressaltar que o interesse por esse tema de pesquisa veio se expandindo no Brasil, e a análise da produção do conhecimento realizada por Silveira (2008) já destaca o crescimento do estudo do tema em pesquisas desenvolvidas por educadores e especialistas do direito, sendo o ensino fundamental o tema mais explorado nas produções por ser a etapa obrigatória naquele período. Nesse estudo, destaca-se também a escassez de pesquisa sobre a exigibilidade do acesso para outras etapas e sobre a melhoria das condições de atendimento. Nesse levantamento, Silveira (2008) identificou 18 trabalhos entre 1995 e 2008 produzidos no âmbito de programas de pós-graduação; 7 artigos científicos; 7 capítulos de livro; e 13 ensaios vinculados às instituições do sistema de justiça.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo realizar e analisar o mapeamento da produção do conhecimento científico em teses de doutorado e dissertações de mestrado no período de 1988 a 2018, disponíveis no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), sobre a exigibilidade do direito à

educação. Essa produção é integrante de uma pesquisa³ mais ampla que buscou investigar, tendo como perspectiva a revisão bibliográfica, por meio da metodologia Estado da Arte (MESSINA, 1998; FERREIRA, 2002; ROMANOWSKI; ENS, 2006) como o descompasso entre a garantia e a materialização do direito à educação se reverberou na produção científica da área. A referida pesquisa analisou a interface entre o direito à educação e os temas: avaliação, currículo, educação infantil, educação integral, financiamento, gestão educacional, legislação, planejamento educacional e exigibilidade do direito à educação, sendo este último o objeto de estudo deste artigo. Os 73 trabalhos localizados referentes à temática da exigibilidade do direito à educação foram organizados em cinco grupos temáticos: 1) estudos teóricos, com trabalhos que tratam amplamente da exigibilidade do direito à educação e também do fenômeno da judicialização; 2) instituições e instrumentos, onde há o destaque para alguma instituição ou instrumento específico; 3) conteúdo das decisões, compreendendo produções que fazem análise documental de decisões afeitas ao direito à educação; 4) efeitos, englobando trabalhos que se dedicaram a estudar os efeitos para o processo da política pública produzidos por meio da atuação judicial e/ou extrajudicial; e, por fim, 4) outros, abarcando trabalhos sem afinidade temática com os demais grupos.

Para a concretização do objetivo o artigo está estruturado em quatro partes. A primeira apresenta um debate sobre o tema conceituando a exigibilidade do direito à educação pelo sistema de justiça; a segunda parte, a metodologia do estudo; a terceira, a apresentação e a análise dos dados e resultados; e por fim as considerações finais.

GRUPO 5: Outros. Ressalte-se que este grupo foi designado como “outros” por não possuir afinidade temática com os grupos já listados.

Notas sobre a exigibilidade do direito à educação pós 88

O direito à educação como status de direito humano guarda relação com o direito internacional, pois se refere ao ser humano como tal, independente de haver vinculação a um país ou Constituição, sendo válidos para todos os homens em todos os tempos e lugares (SARLET, 2012). Já o status de direito fundamental se aplica para aqueles

³ Esta produção é integrante da pesquisa “Direito à Educação no Brasil: o Estado da Arte de 1998 a 2018” coordenada pela Prof.ª. Dra. Cristiane Machado (LAGE/FE/Unicamp), com a participação dos(as) pesquisadores(as): Adriana Aparecida Dragone Silveira (NUPE/UFPR), Adriana Missae Momma (Lapplane/FE/Unicamp), Aline Gabriele Pereira (LAGE/UEMG), Aline Gabriele Pereira (LAGE/UEMG), Andréia Silva Abbiati (LAGE/IFSP), Angela Maria Gonçalves de Oliveira (LAGE/UFAM), Cleiton de Oliveira (LAGE/FE/Unicamp), Katya Lacerda Fernandes (LAGE/UFT), Luciane Muniz Ribeiro Barbosa (Lapplane/FE/Unicamp), Mara Suzany Romano Bergamo (LAGE/FACESPI), Marcia Cristina de Oliveira (LAGE/CEFET/RJ), Monica Cristina Martinez de Moraes (LAGE/PUC Campinas), Pedro Ganzeli (LAGE/FE/Unicamp), Rayane Regina Scheidt Gasparelo (LAGE/UNICENTRO) e Theresa Maria de Freitas Adrião (Greppe/FE/Unicamp) e financiada pela Fapesp (Processo 2018/11340-0).

“direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado” (SARLET, 2012, p. 18). Como um direito humano e fundamental, a matéria da educação é objeto de pactos e tratados internacionais, assinados por países da Organização das Nações Unidas, configurando-se como dispositivos que afirmam a proteção desse direito.

No Brasil, a educação é declarada como direito social (art. 6º), e, no art. 205, a educação é vista como um direito de todos e dever do Estado e da família visando ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). O dever do Estado no que se refere à educação está detalhado no art. 208, do qual se considera relevante destacar dois parágrafos: “§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.” (BRASIL, 1988).

Ressalte-se que os parágrafos 1º e 2º configuram importantes mecanismos de exigibilidade do direito na legislação, como o disciplinamento do direito público subjetivo que, segundo Duarte (2004),

[...] confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). (DUARTE, 2004, p. 113).

Assim sendo, o sujeito titular do direito tem a possibilidade de constranger judicialmente o Estado a fim de garantir a prestação devida. Inclusive, quando da falta de vaga em escolas da rede pública, o poder público pode ser constrangido para a garantia de vaga em escola privada, de forma transitória (BRASIL, 1988; SILVA, 2010).

Nesse sentido, o parágrafo 2º adverte que o não oferecimento ou oferta irregular da educação obrigatória importa em responsabilidade da autoridade competente. Nesse contexto, Oliveira (1999) assegura que a “novidade é a possibilidade de responsabilizar, pessoal e diretamente, a autoridade incumbida da oferta deste direito, e não apenas o Poder Público em geral” (OLIVEIRA, 1999, p. 64).

A CF, além dos deveres do Estado para com a educação, também estabelece princípios pelos quais o ensino deverá ser ministrado (art. 206). Dos quais destaca-se: “I - igualdade de condições para acesso e permanência na escola”, “IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” e “VI – garantia de padrão de qualidade”. (BRASIL, 1988, art. 206).

Em termos de declaração do direito à educação se faz importante destacar outras duas leis federais: O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069 de 1990, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394 de 1996.

O ECA além de regulamentar o art. 227 da CF/88, que determina absoluta prioridade às crianças e adolescentes, também amplia, no art. 53, os princípios nos quais o atendimento à educação deve ser realizado, complementando o art. 206 da CF/88, como o inciso II, que garante às crianças e aos adolescentes o direito de ser respeitado por seus educadores, o inciso III, que possibilita a discussão pelas famílias dos critérios de avaliação do rendimento escolar adotados pela escola e o inciso V, do acesso à escola pública e gratuita próxima da sua residência.

A LDB, com relação aos deveres da família, estabelece no art. 6 que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrículas das crianças na educação básica a partir dos quatro anos, o que impossibilita a realização do ensino domiciliar.

Com relação ao acesso à educação básica obrigatória, a LDB reforça o direito público subjetivo, e acrescenta as partes que poderão acionar o Poder Público para exigí-lo (art. 5º): “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público” (LDB, 1996).

Saliente-se que embora a declaração dos direitos seja fundamental, para protegê-los apenas a declaração não basta (BOBBIO, 2004). Nessa perspectiva, direitos sociais requerem uma intervenção direta e ativa para que eles sejam garantidos, evidenciando um caráter positivo, no qual “o Estado deve agir de modo a realizar as prestações em que se traduzem os direitos” (SANTOS, 2013, p. 51), impondo obrigações aos poderes públicos para a concretização dos direitos sociais mediante a implementação de políticas públicas (DUARTE, 2007). Contudo, mediante a ausência ou insuficiência das políticas públicas é necessário “estabelecer mecanismos para garantir a exigibilidade e o controle judicial do seu cumprimento” (DUARTE, 2004, p. 114).

Não obstante, a CF/88 ampliou os meios jurídicos para fruição dos direitos em caso de lesividade. Nesse sentido, no que diz respeito às instituições legitimadas para garantia desses direitos, a Carta Magna disciplina duas instituições de grande relevância, quais sejam o Ministério Público, disciplinado pelo art. 127; e a Defensoria Pública, disciplinada pelo art. 134. Ambas as instituições constam no “capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” (BRASIL, 1988). Ademais, para cumprir os preceitos constitucionais dos quais estão imbuídos, as duas instituições supracitadas dispõem de mecanismos legais que podem ser judiciais ou extrajudiciais. Os mecanismos judiciais mais utilizados são: Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Ação Civil Pública (ACP) e Ação de Obrigação de Fazer; e

os mecanismos extrajudiciais são: Inquérito Civil, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), expedição de recomendações e audiências públicas.

O Mandado de Segurança pode ser individual ou coletivo e está previsto no artigo 5º incisos LXIX e LXX da CF/88 e deve ser concedido para “[...] proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”, ou seja, o Mandado de Segurança protege o cidadão contra atos ilegais e/ou abuso de poder por parte do Poder Público (BRASIL, 1988).

Já o Mandado de Injunção previsto no inciso LXXI deve ser concedido sempre que “a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, 1988), ou seja, destina-se a suprir omissões legislativas quando o direito está declarado, mas por falta de norma regulamentadora está indisponível.

A ACP, também mecanismo judicial, foi criada pela Lei nº 7.345 de 15 de julho de 1985, e consta no inciso III do artigo 129 da CF/88 como uma das funções do MP: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988), porém, o § 1º do mesmo artigo não impede que terceiros façam uso da ACP, de acordo com a lei⁴. O objetivo da ACP é impedir prejuízos ou danos ao meio-ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público e social, a bens e direitos de valor estético, artístico, histórico, paisagístico, turístico e outros interesses difusos. (OAB, 2014). Inclusive, o art. 200 inciso V do ECA/90 prevê a propositura da ACP para “proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência” (BRASIL, 1990).

Já a Ação de Obrigação de fazer deve ser satisfeita no prazo que o juiz determinar. Masson (2015) assevera que a ação de obrigação de fazer é a “forma processual mais comum de judicialização para acesso à educação infantil” (MASSON, 2015, p.104).

O Inquérito Civil, utilizado pelo MP como um mecanismo extrajudicial ou administrativo, é um procedimento que visa apurar danos ou lesões aos interesses

⁴ A Lei da ACP prevê quem são os legitimados para propositura da ação, quais sejam:

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014).

transindividuais. É também um instrumento que precede a propositura da ACP, na qual são coletados dados que possam fundamentar a ação, porém é dispensável no caso de urgência ou no caso de já haver documentos suficientes para propositura da ACP (MAZZILLI, 2004).

O TAC é outro mecanismo extrajudicial que visa ajustar a conduta do causador de danos de acordo com a lei. Para isso, são estabelecidos prazos para a concretização dos direitos para os prejudicados (SILVEIRA, 2006).

A expedição de recomendações está prevista como competência do Ministério Público no artigo 6º inciso XX da Lei Complementar nº 75 de 1993 da seguinte forma: “XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (BRASIL, 1993), ou seja, constitui-se de importante mecanismo para maior eficiência dos serviços públicos.

Como visto, corroborando com Oliveira (1999), o texto da CF/88 é mais detalhado e mais preciso não apenas no que diz respeito à declaração do direito à educação, mas também aos recursos dos quais se pode lançar mão para exigí-lo em caso de descumprimento. Dito isto, passa-se a analisar a interface da produção sobre direito à educação e exigibilidade, explicitando antes os procedimentos metodológicos para a coleta e organização dos dados.

Metodologia

De acordo com Vosgerau e Romanowski (2004), os estudos de levantamento bibliográfico trazem importante contribuição à pesquisa ao proporem a fazer uma avaliação do acumulado da área, apresentando as tendências de investigação e as necessidades de melhoria do estatuto teórico metodológico. Essa pesquisa está vinculada à perspectiva de estado da arte (ROMANOWSKI; ENS, 2006; VOSGERAU; ROMANOWSKY, 2014), permitindo ao pesquisador organizar o material coletado em um mapeamento e realizar com base nesse mapeamento a contextualização e a problematização do que foi produzido sobre o tema.

Considerando que a CF/88 ampliou o direito à educação em termos de declaração a um patamar nunca antes alçado no país, o período de investigação da produção das teses e dissertações neste artigo compreende desde a sua promulgação em 1988 até 2018, compreendendo um período de 30 anos. Como delimitação do escopo de investigação foi definida a educação básica, por ser o nível de ensino com mais responsabilidades aos entes federados e com obrigatoriedade da matrícula na faixa etária dos 4 aos 17 anos.

Inicialmente, o levantamento de teses e dissertações produzidas entre 1988 e 2018 no Banco de Dados “Catálogo de Teses e Dissertações” da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (Capes) ocorreu utilizando o descritor “direito à educação”. E após esse levantamento inicial organizou-se o material nos seguintes temas: avaliação, currículo, educação infantil, educação integral, exigibilidade, financiamento, gestão educacional, legislação e planejamento educacional, privatização. O procedimento de coleta do material ocorreu entre maio de 2018 a maio de 2019⁵.

Uma segunda busca no Banco de Teses e Dissertações da CAPES buscou associar o termo “direito à educação” AND “tema/cominação”. Para a temática da exigibilidade, foco de análise neste artigo, foram utilizados os seguintes temas: “judicialização”, “justiciabilidade”, “judiciário”, “Ministério Público” e “Defensoria Pública”.

Cabe destacar que até o ano de 2013 os trabalhos disponíveis no banco de Teses e Dissertações não incluem os arquivos digitais na plataforma. Após 2014, com a plataforma Sucupira, mais títulos passaram a ser disponibilizados com seus arquivos, podendo ser analisados na íntegra. Para as pesquisas de mestrado e doutorado que não estavam os trabalhos disponibilizados dentro da plataforma da CAPES, ocorreu uma busca na página eletrônica do Google Acadêmico e Google, bem como nos sites das universidades em que as dissertações e teses foram defendidas.

Para a análise do Estado da Arte da produção foram analisados somente os trabalhos disponíveis na íntegra. Ainda com base na leitura dos resumos dos trabalhos completos disponibilizados e/ou de outras partes do trabalho foi analisada a pertinência do trabalho à temática da exigibilidade do direito. Desta forma, inicialmente 149 trabalhos estavam relacionados à temática da exigibilidade do direito à educação, mas, ao estipular a pertinência do tema e a possibilidade de *download* dos textos completos como parâmetro de eliminação, restaram para a análise 73 trabalhos.

As teses e dissertações localizadas utilizando os descritores citados acima foram relacionadas em uma planilha, incluindo nas linhas as seguintes informações sobre os trabalhos: autor/a, título, ano, nível acadêmico (mestrado ou doutorado), orientador/a, banca, universidade do autor/a, tipo de universidade (pública ou privada), financiamento/agência, resumo, palavras-chave e disponibilidade da dissertação ou tese em arquivo *pdf*. Para o tema da exigibilidade foram acrescentadas ainda as seguintes informações: área da produção, objetivo, referencial, metodologia, resultados, instituição específica analisada (MP, DP, TJ, por ex.), tema específico (educação infantil, ensino fundamental,

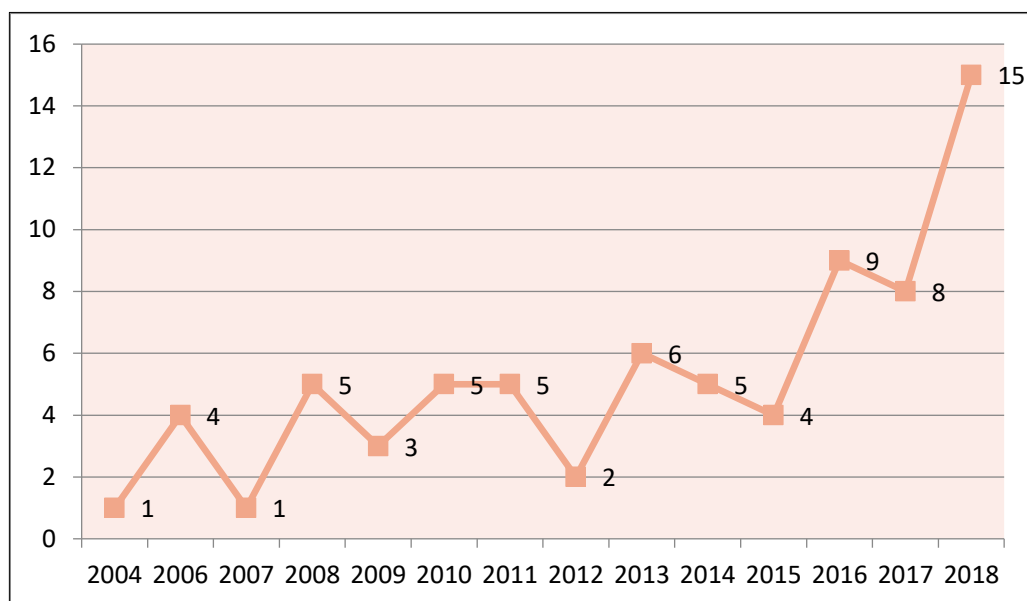
⁵ Destaca-se que o levantamento das teses e dissertações no Banco de Teses da Capes foi realizada pela equipe de bolsistas vinculada ao projeto de pesquisa que originou a análise desta temática neste artigo.

qualidade, por ex.), lócus da pesquisa (se foca em algum estado ou município), período analisado. Quanto ao conteúdo das pesquisas, eles foram também organizados em cinco grupos, que serão descritos quando da sua apresentação no próximo tópico.

Estado da Arte de 1988 a 2018: características gerais das produções

Inicialmente cabe destacar que, embora a pesquisa tenha início em 1988, o primeiro resultado disponível, utilizando os filtros para a temática a fim de fazer a análise referente à exigibilidade do direito à educação, é de 2004. Sendo assim, o gráfico 1 mostra a distribuição temporal dos 73 trabalhos analisados, partindo de 1 trabalho em 2004 para 15 trabalhos em 2018, sendo esta a maior produção anual registrada, o que é relevante, pois demonstra que o tema vem se tornando objeto de interesse dos pesquisadores no país. Produção crescente de maneira significativa quando comparada ao mapeamento da produção realizada por Silveira (2008).

GRÁFICO 1: Distribuição temporal das produções sobre exigibilidade do direito à educação básica, 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado com base em pesquisa bibliográfica no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Cabe mencionar que um dos trabalhos pioneiros na área, que se refere à tese de doutorado de Oliveira (1995) sobre o direito à educação, os mecanismos para sua exigibilidade e seu reestabelecimento pelo Sistema de Justiça, não retornou como resultado da busca. Uma hipótese para essa omissão do sistema é pelo fato de a

produção ser anterior à Plataforma Sucupira e não estar disponível no site da universidade onde a pesquisa foi realizada.

Quanto à procedência institucional, verifica-se que a rede pública possui uma maior produção, registrando 58,90% da produção, conforme se verifica na tabela 1 a seguir.

TABELA 1: Procedência institucional da produção, 2004 a 2018.

Tipo da instituição	Quantidade de trabalhos
Privada (com fins lucrativos)	5
Privada (sem fins lucrativos)	25
Pública Estadual	19
Pública Federal	24
TOTAL	73

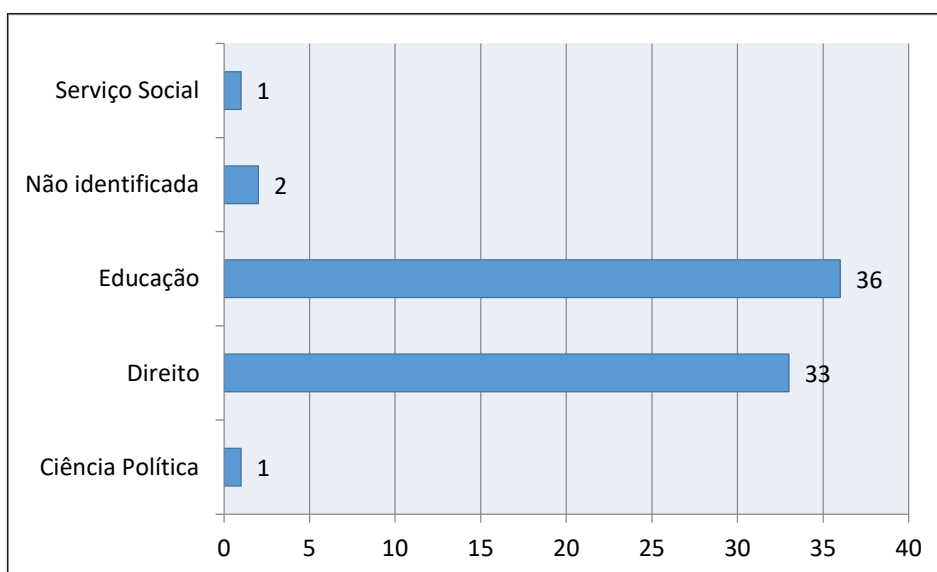
Fonte: Elaborado com base em pesquisa bibliográfica no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

As redes públicas estadual e federal somam 43 trabalhos (58,90%), enquanto a rede privada com ou sem fins lucrativos soma 30 trabalhos (41,10%). Contudo, analisando separadamente, é a rede privada sem fins lucrativos que concentra o maior número de trabalhos (25), seguida pela rede federal (24).

Já quanto ao nível de produção dos trabalhos, verifica-se uma maior produção no âmbito do mestrado acadêmico, que concentra 60 trabalhos (82,20%), seguida pelo nível de doutorado com 11 trabalhos (15,06%) e por último 2 produções que são provenientes de mestrado profissional, representando 2,73% do total.

Outro dado importante refere-se à área de produção dos trabalhos, que conforme se verifica no gráfico 2 não é objeto de estudo apenas de especialistas da área do direito ou da educação.

GRÁFICO 2: Distribuição por área de produção, 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado com base em pesquisa bibliográfica no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Com base no gráfico, denota-se que a produção sobre exigibilidade do direito à educação é maior na área da educação, que concentra quase 50% dos trabalhos, seguida pela área do direito, que concentra cerca de 45% das produções. Nesse ponto, cabe mencionar que o levantamento dos orientadores revelou que a pesquisadora Adriana Dragone Silveira, da Universidade Federal do Paraná, é a orientadora mais frequente com um total de 6 orientações; já com 3 orientações cada estão as pesquisadoras Luciana Gross Siqueira Cunha, da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, e Nina Beatriz Stocco Ranieri, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; e somando 2 orientações cada estão os pesquisadores Maria Garcia, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e Alceu Ravanello Ferraro, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Centro Universitário La Salle.

Quanto à distribuição dos trabalhos por região do país, verifica-se que a região Sudeste concentra o maior número de produções, representando 45,2% do total, seguida pela região Sul com 27,4%, pela região Nordeste com 17,8%, Centro-oeste com 6,8% e por último a região Norte, que concentra 2,7% do total de trabalhos sobre exigibilidade do direito à educação. Essa concentração também é reflexo do número de programas de pós-graduação existente no país. Além disso, as regiões Sudeste e Sul, além de apresentarem a maior concentração de trabalhos, apresentam uma produção anual mais regular, como visto na TABELA 2. Por outro lado, a produção na região Norte foi identificada em apenas 2 anos, 2010 e 2018.

TABELA 2: distribuição anual por região do país, 2004 A 2018.

Ano	Sul	Sudeste	Centro-oeste	Nordeste	Norte	TOTAL
2004	0	0	0	1	0	1
2006	1	3	0	0	0	4
2007	1	0	0	0	0	1
2008	0	2	2	1	0	5
2009	1	2	0	0	0	3
2010	1	3	0	0	1	5
2011	0	4	0	1	0	5
2012	0	2	0	0	0	2
2013	3	2	0	1	0	6
2014	1	2	1	1	0	5
2015	2	2	0	0	0	4
2016	2	4	0	3	0	9
2017	4	2	1	1	0	8
2018	4	5	1	4	1	15
TOTAL	20	33	5	13	2	73
%	27,4%	45,2%	6,8%	17,8%	2,7%	100%

Fonte: Elaborado com base em pesquisa bibliográfica no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Partindo para uma análise do conteúdo das produções, no que diz respeito às palavras-chave utilizadas nos trabalhos analisados, observa-se o exposto na figura 1.

FIGURA 1: Nuvem de palavras-chave, 2004 a 2018.

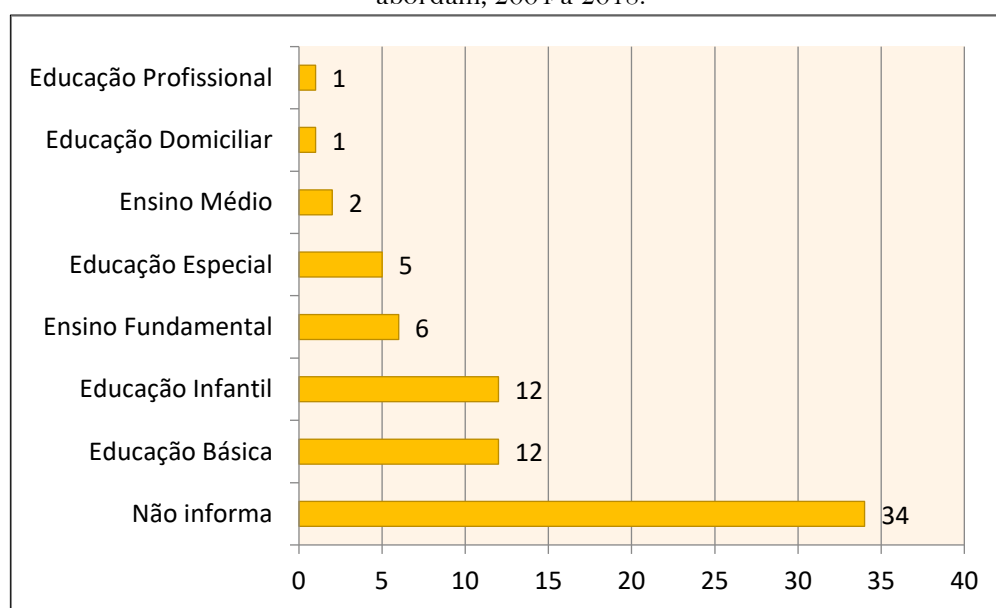


Fonte: Elaborado com base em pesquisa bibliográfica no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

A análise das palavras-chave mostra-se relevante devido ao fato de que elas têm o potencial de demonstrar o escopo da pesquisa na medida em que proporciona a visualização do assunto para além do título. A palavra educação é a mais frequente seguida por direito e depois por judicialização. É interessante notar que os subtemas já aparecem por meio da nuvem, como as etapas da educação, tais como: educação infantil e ensino fundamental. O Ministério Público (MP) aparece como instituição do Sistema de Justiça mais citada, e o tema da qualidade também pode ser encontrado com certa frequência.

Algumas pesquisas têm como objeto o estudo de alguma etapa ou modalidade específica, sendo assim, tem-se no gráfico 3 a distribuição pela etapa/modalidade que é objeto de estudo.

GRÁFICO 3: Distribuição dos trabalhos pelo nível ou etapa/modalidade da educação que abordam, 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado com base em pesquisa bibliográfica no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Depreende-se que as modalidades/etapas com menor frequência são a Educação Profissional, a Educação Domiciliar (ou *homeschooling*) e o Ensino Médio. A Educação Especial e o Ensino Fundamental já aparecem como objeto em 5 e 6 trabalhos, respectivamente. A Educação Infantil já aparece com maior frequência, com 12 trabalhos. Os 12 trabalhos designados como Educação Básica não abordam nenhuma etapa ou modalidade de forma específica, mas sim o nível de maneira geral. As 34 produções restantes não informam uma etapa ou modalidade específica, mas tratam do direito à educação de forma mais ampla.

Para facilitar a compreensão dos objetivos dos trabalhos, os mesmos foram categorizados em cinco grupos temáticos. Essa organização parte de uma classificação inicial de Ximenes *et al.* (2019) que destacaram os estudos em três grupos: 1) “Compreensão das causas do processo de judicialização”, sendo exemplo de pesquisas nesse grupo as que analisam os deficits de vagas em creches como o motivo principal para a busca desse direito no sistema de justiça; 2) “Conteúdo das decisões”, “buscando compreender de que maneira tais julgados garantem direitos, ou seja, qual o padrão de atuação do sistema de justiça” analisando o perfil das decisões judiciais (p. 160); 3) “Efeitos das decisões judiciais para o processo de políticas públicas”, tendo como estudo os efeitos nas etapas da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Nessa pesquisa, os cinco grupos temáticos são: 1) estudos teóricos; 2) instituições e instrumentos; 3) conteúdo das decisões; 4) efeitos; 5) outros. Salientam-se as características de cada grupo:

GRUPO 1: Estudos teóricos. Neste grupo foram considerados os trabalhos que tratam da exigibilidade do direito à educação de forma mais ampla, sem focar em algum tema específico ou em alguma instituição. Ademais, estão inclusos os trabalhos que abordam as causas do fenômeno de judicialização.

GRUPO 2: Instituições e instrumentos. Os trabalhos que compõem esse grupo buscam de maneira mais objetiva abordar a atuação de alguma instituição do Sistema de Justiça (Tribunal de Justiça, Ministério Público ou Defensoria Pública) ou de algum instrumento judicial ou extrajudicial na exigibilidade da educação básica.

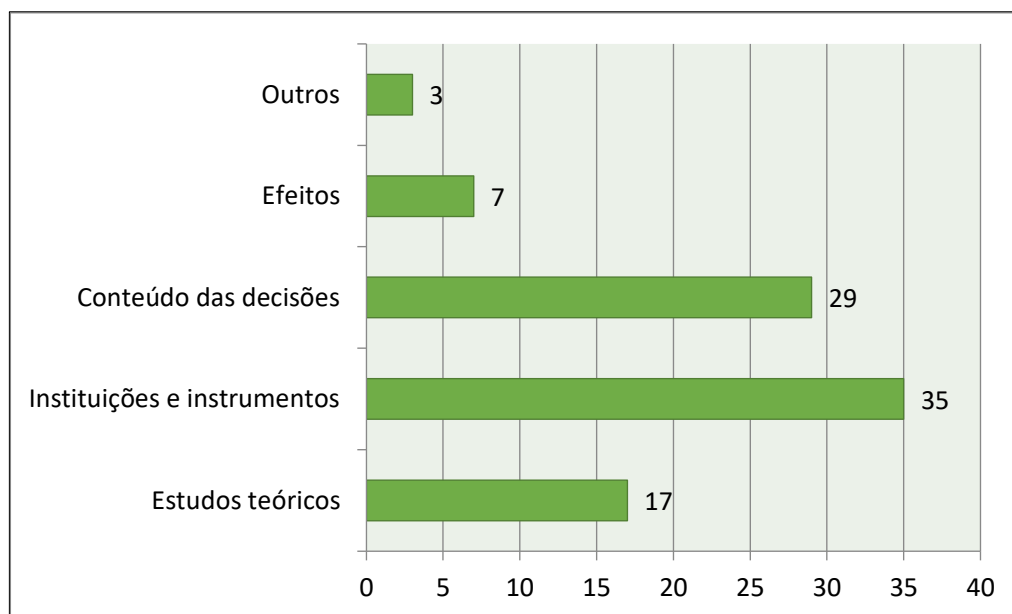
GRUPO 3: Conteúdo das decisões. Aqui foram considerados os trabalhos que fazem análise documental de decisões a respeito do direito à educação.

GRUPO 4: Efeitos. Os trabalhos aqui compreendidos visam estudar os efeitos das medidas judiciais e/ou extrajudiciais para o processo de políticas públicas.

GRUPO 5: Outros. Ressalte-se que este grupo foi designado como “outros” por não possuir afinidade temática com os grupos já listados.

A distribuição por grupos temáticos é apresentada no gráfico 4. Saliente-se que um mesmo trabalho pode estar em dois grupos simultaneamente, pois ele pode, por exemplo, ao mesmo tempo em que analisa o conteúdo de decisões judiciais também fazer uma análise dos seus efeitos para a política pública, sendo assim, está classificado como pertencente aos grupos 3 e 4 simultaneamente.

GRÁFICO 4: Distribuição dos trabalhos por grupo temático, 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado com base em pesquisa bibliográfica no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

O grupo com maior número de trabalhos concentra 35 produções e versa sobre a atuação das instituições e instrumentos para garantia do direito à educação. A instituição mais abordada nos trabalhos é o Ministério Público, o que demonstra o quanto este é um ator relevante para a exigibilidade do direito. Ademais, há estudos também sobre o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar e alguns Tribunais de Justiça. Infere-se, a partir da grande concentração de trabalhos nesta categoria, que o estudo das instituições e dos instrumentos é relevante quando se fala em exigibilidade do direito à educação, pois quando o direito é lesado é a atuação por meio das instituições e dos instrumentos que permite restabelecê-lo.

O grupo temático que contém trabalhos sobre decisões judiciais é o segundo maior, com 29 produções. As decisões analisadas são provenientes do STF, do STJ e/ou dos Tribunais de Justiça dos estados. Há decisões que correspondem a educação básica como um todo ou alguma etapa/modalidade. Da mesma forma que no grupo anterior, analisar as decisões dos órgãos do Sistema de Justiça é fundamental no que diz respeito à exigibilidade do direito à educação, pois,

se há descumprimento por parte do poder público, é relevante analisar de que forma o Poder Judiciário se posiciona quando é acionado para garantir direitos.

Os estudos teóricos correspondem a 17 produções. Neste grupo, os trabalhos tratam da exigibilidade do direito à educação de maneira mais ampla, destacando a educação como um direito fundamental. Ademais, alguns trabalhos se dedicam a explicar as causas do fenômeno de judicialização, para tanto, há um enfoque maior no quesito da legislação.

Apenas 7 trabalhos buscaram analisar os efeitos da judicialização nas políticas públicas. Foram analisados os efeitos nas políticas de educação infantil, da educação especial, do corte etário para o ensino fundamental e efeitos mais amplos da atuação dos órgãos de cúpula, STF e STJ. Infere-se que a baixa incidência de trabalhos neste grupo se deve ao fato de que pode ser complexo analisar os efeitos das medidas judiciais e/ou extrajudiciais nas políticas públicas, pois é difícil mensurar se o efeito foi de fato causado pela judicialização ou se é consequência de outras políticas. Ademais, por vezes a alteração de alguma política pública tem diversos fatores para além da interação com o Sistema de Justiça.

Por fim, o grupo com menor número de produções compreende 3 trabalhos, sendo que 2 deles abordam a judicialização das relações escolares, como conflito/violência, e 1 busca analisar a percepção de alguns sujeitos sobre a atuação do Ministério Público.

Quanto ao lócus da pesquisa, seja ele o Brasil inteiro, algum estado ou alguma cidade específica, dos 73 trabalhos analisados 44 (60,27%) explicitam essa informação. Nesse sentido, o Brasil como um todo é analisado em algum aspecto por 5 trabalhos. Já entre os estados que foram total ou parcialmente analisados (no caso de ser objeto de análise apenas uma cidade), São Paulo é objeto de um maior número de trabalhos, com o total de 12; em seguida está o Paraná, sendo analisado por 6 trabalhos; Rio Grande do Sul, 5 trabalhos; Distrito Federal, Minas Gerais e Pernambuco, 3 trabalhos cada; e os estados da Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Piauí, Rio de Janeiro e Santa Catarina foram objeto de estudo de um trabalho cada estado.

Ressalte-se que para a análise da abordagem metodológica e dos instrumentos de pesquisa foi utilizado apenas o que consta no resumo das produções. Nesse sentido, das 73 produções apenas 48 (65,75%) mencionam a abordagem e/ou os instrumentos de pesquisa, o que demonstra uma lacuna na produção dos resumos, que deveriam obrigatoriamente conter essa informação. Ademais, cabe salientar que foram utilizadas as classificações feitas pelos próprios autores das dissertações e teses, sendo assim, alguns trabalhos mencionam apenas a abordagem e outros mencionam apenas os instrumentos utilizados.

Foram mencionadas três abordagens de pesquisa: qualitativa, com 17 trabalhos (35,41%), quantitativa, com apenas 1 trabalho (2,08%), quanti-quali, com 4 trabalhos (8,33%)

e os 26 trabalhos restantes (54,26%) não mencionam nenhuma abordagem, apenas instrumentos de coleta de dados.

Dentre os trabalhos com abordagem qualitativa, foram descritos os seguintes instrumentos de pesquisa: análise documental, estudo de caso, entrevistas e pesquisa bibliográfica. Ressalte-se que os trabalhos fazem diferentes combinações entre os instrumentos, alguns citam, por exemplo, apenas a utilização de estudo de caso, enquanto outros citam estudo de caso e entrevistas ou ainda estudo de caso e análise documental.

Quanto ao único trabalho de abordagem quantitativa, não está descrito no resumo quais foram os instrumentos de pesquisa utilizados. Já dos 4 trabalhos que se identificam como de abordagem quanti-quali, dois desses colocam a análise documental como instrumento de pesquisa.

Dentre os 26 trabalhos que não fazem referência à abordagem de pesquisa, são mencionados diferentes combinações dos mesmos instrumentos encontrados nas pesquisas de abordagem qualitativa. Sendo assim, infere-se que também se trata de pesquisas qualitativas.

De maneira geral, a abordagem mais utilizada é a qualitativa, enquanto que o instrumento mais citado é a análise documental. Ressalte-se que nenhum dos trabalhos cita instrumentos próprios da abordagem quantitativa, como análise de regressão ou correlação, por exemplo.

Considerações Finais

O levantamento da produção de teses e dissertações sobre a temática da exigibilidade do direito à educação no Brasil no período de 1988 a 2018 revelou que esse tema vem crescendo no âmbito das pesquisas, considerando as análises realizadas anteriormente por Machado e Oliveira (2001) e Silveira (2008). Essa ampliação se deve também ao fato de que a exigibilidade do direito pelas instituições judiciais também cresceu nos últimos anos.

Ressalte-se que os estudos estão centrados preponderantemente na área da educação e também do direito. Cabe salientar também que a maior produção é feita em universidades públicas. Já quanto à concentração de pesquisas por região, destacam-se o Sudeste e o Sul. Da mesma forma, nos trabalhos em que há um lócus de pesquisa específico, há maior concentração de estudos sobre instituições do Sistema de Justiça também nas regiões Sudeste e Sul, onde os trabalhos se realizam. Com poucos estudos sobre as instituições de justiça nas regiões Nordeste e Norte.

Saliente-se que o grupo com maior concentração de trabalhos é o grupo que envolve os estudos sobre os mecanismos e as instituições, sendo necessário destacar a centralidade do MP nesses estudos, tendo em vista sua relevância na proteção dos direitos pós 1988. Já a análise do conteúdo das decisões, é o segundo grupo temático com maior concentração de trabalhos, pois é crescente o interesse em diagnosticar qual tem sido a postura do Judiciário brasileiro quando este é chamado a se manifestar em matéria de educação. Por outro lado, ainda é pequeno o número de estudos que analisam os efeitos da atuação do Judiciário nas políticas públicas, tendo em vista que muitas vezes os efeitos podem ser de difícil mensuração.

Destaca-se ainda que a Educação Infantil é a etapa mais pesquisada, dada a judicialização forte desta temática nos tribunais (SILVEIRA, 2008; 2015, XIMENES; RIZZI, 2010, VICTOR, 2011, CAJUELLA, 2016).

Referências

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 117 p. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. *Lei federal nº 8.069*, de 13 de julho de 1990. Estatuto da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1990.

BRASIL. *Lei federal nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996.

CAJUELLA, F. S. *O Acesso à Justiça e o Direito à Educação Infantil*: um estudo sobre a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2016. Dissertação (mestrado), São Paulo: Escola de Direitos de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 18 (2), p. 113-118, 2004.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação e sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007, p. 691-713.

MACHADO, L. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Direito à educação e legislação do ensino. In: WITTMANN, L. C., GRACINDO, R. V. (Org.). *O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. p.31-42, 2001. Brasília; Campinas.

MASSON, L. D. S. *A judicialização do acesso à educação infantil*: a Defensoria Pública como promotora da inclusão social. Dissertação (mestrado). Universidade de Ribeirão Preto, UMAERP, Ribeirão Preto, 2015.

MAZZILLI, H. N. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

- OAB, Paraná. *Cartilha de Controle Social da Gestão Pública Paranaense*. Org. REIS, L. E. Curitiba: OABPR, 2014. (Coleção Comissões; v.15). Disponível em: http://pgp-pr.org.br/old/files/capacitacao/cartilha_de_controle_social_da_gestao_publica_paranaense.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.
- OLIVEIRA, R. P. de. *Educação e Cidadania: o direito à educação na Constituição de 1998 da República Federativa do Brasil*. 179 f. Tese (doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- OLIVEIRA, V. E. de. (org) *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.
- ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. *Diálogo Educ.*, v. 6, n. 19, p. 37–50, 2006. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/24176>. Acesso em: 19 abr. 2021.
- RIZZI, E.; XIMENES, S. B.. Litigância estratégica para a promoção de políticas públicas: as ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo. In: FRIGO, D.; PRIOSTE, F.; ESCRIVÃO FILHO, A. S. *Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica popular*. Curitiba: Terra de Direitos, 2010. p. 105-127.
- SANTOS, B. de S. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013.
- SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- SILVA, P. T. S. *Bolsas de Estudo no Ensino Fundamental Privado, Entre a Universalidade de Direito à Educação e o Clientelismo na Educação: o caso de Nova Iguaçu/RJ*. 2010. 327 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SILVEIRA, A. D. *Direito à educação e o ministério público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista*. 2006. 263 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVEIRA, A. D. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 2008. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol24n32008.19271>.
- VICTOR, R. A. de. *Judicialização de políticas públicas para a educação infantil: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista Diálogo Educ.*, v. 14, n. 41, p. 165–189, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.7213/dialogo.educ.14.041.DS08>.
- WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Org.). *Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. 1 ed. ed. Brasília; Campinas, 2001.